


CAI
FN
- 81A21

Adoption by Canada of Tariff Nomenclature and Statistical Classification System Developed by Customs Co-operation Council

Discussion Paper

July 1981





Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115553729>

Adoption by Canada of Tariff Nomenclature and Statistical Classification System Developed by Customs Co-operation Council

Discussion Paper

July 1981



Adoption by Canada of Full Nomenclature
and Statistical Classification System Developed
by Customs Co-operation Council



Object

The purpose of this Discussion Paper is to examine the merits of adoption by Canada of the Customs Co-operation Council Nomenclature (CCCN) and the Harmonized Commodity Description and Coding System (HS) for tariff classification and statistical purposes and to outline options with respect to the timing of such a move.

Background

The Customs Co-operation Council (the Council) was established in Brussels in 1950 with its primary objective being the simplification and harmonization of all aspects of customs procedures throughout the world. As one means towards this end the Council developed the CCCN (formerly known as the Brussels Tariff Nomenclature or BTN) as the framework for the classification of goods for customs tariff purposes. The CCCN is currently used by 147 countries. It is not used by Canada or the United States, although Canada does employ a modified CCCN for chemicals and plastics. (Further details on the Council and the CCCN are set out in the attached Annex.)

The CCCN is also used as a basis for the reporting of trade statistics by those countries who use it for tariff classification purposes. A committee of the Council has, however, been working on a new commodity coding system (the HS) which, while based on the CCCN, would provide the additional commodity detail needed for international trade statistics and the preparation of invoices and shipping documents. The work being done on the HS has identified a number of aspects of the CCCN that need updating and, therefore, a revised CCCN (for tariff classification purposes) is being developed at the same time. (More detailed information on the HS is contained in the Annex.)

Although not a signatory to the CCCN Convention, Canada (like the U.S.) is a member of the HS Committee and has been active in the development of the new commodity code, to ensure that account is taken of North American technology and that adequate provision is made for products prevalent in our import and export trade. For many years signatories to the CCCN have been urging Canada to adopt it for tariff classification purposes, to facilitate the international comparison of tariff and trade data and to make it easier for their exporters to determine what tariff rates would apply on shipments to Canada. An interdepartmental group (Finance, External Affairs, Industry, Trade and Commerce, National Revenue and Statistics Canada) was formed in 1972 to study the feasibility of Canada adopting the CCCN as a basis for the Canadian tariff nomenclature. It appeared at that time that universal adoption of the CCCN — and in particular its adoption by the U.S. and Canada — would be negotiated in the Tokyo Round of multilateral trade negotiations (MTN).

A mock-up of the Canadian Tariff in CCCN language was completed in 1975 but the issue was not pursued further because it was evident that there was no disposition on the part of either the U.S. or those countries then applying the CCCN to take up the matter in the MTN. One reason for this was that conversion of the U.S. and Canadian Tariffs would have entailed complex negotiations which could not have been accommodated within the MTN timetable. Moreover, the U.S. took the position that the CCCN was out of date and inadequate as a universal tariff classification system and that a decision regarding its adoption should be reserved pending completion of the modernization exercise being carried out in conjunction with the development of the HS, on which considerable work still had to be done. (It is expected that the HS Committee's work on the basic classification system will be completed by the end of 1981 and that a further year and a half will be needed to produce "explanatory notes" providing technical descriptions of goods, methods of production and uses, and practical

guidance for their identification. It is intended that the completed package be submitted to the Council for approval in June, 1983 with implementation to take effect on January 1, 1985.)

Factors

Once the Council introduces the proposed new HS and updated CCCN, Canada is likely to come under increased pressure, both nationally and internationally, to adopt them. This pressure would be heightened if the U.S. decides to use the CCCN and HS. The U.S. International Trade Commission has been inviting public comment on the development of the HS. It is understood that procedures for consulting U.S. industry regarding conversion of the U.S. Tariff to a CCCN/HS format will be in place by mid-1981 and that the U.S. expects to be in a position by mid-1983 to present a revised tariff schedule based on the CCCN and HS to its trading partners. Any tariff rate changes associated with the adoption of the new nomenclature would be negotiated under the relevant provisions of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

Aside from international considerations, there would appear to be a number of valid reasons for reviewing the adequacy of the current Canadian tariff nomenclature. Its wording and structure are outdated. Improvements to make it more easily understood by the business community would be in line with the government's program of regulatory reform. One of the main problems with the current tariff classification system is that it bears no relationship to the import commodity classification system used for statistical purposes. As a consequence, Canadian importers, who are responsible for indicating the import commodity code and tariff item number on their customs entry documents must be acquainted with two classification systems — the tariff nomenclature and the Canadian International Trade Classification (CITC). This leads to errors in the application of the CITC and poor quality statistical data. These errors tend to go unchecked to a greater extent than tariff classification errors since they do not affect the dutiable status of the goods.

Under the Canadian tariff classification system many imported goods are classified not so much by what they are but as to how they will be used. In other situations, tariff classification depends on whether or not the imported goods are of a class or kind made in Canada. This results in goods with the same physical characteristics being classified under a number of different tariff items depending on the circumstances. The scope of certain other tariff items is so broad that they encompass several unrelated kinds of goods. Consequently, the current tariff nomenclature is inadequate for statistical purposes.

The CCCN and the HS, on the other hand, will form a comprehensive classification system designed to ensure simplicity, precision and uniformity in application. As such they will be ideally suited for both tariff classification and import statistical purposes. Their various subdivisions are mutually exclusive; products are classified according to their physical characteristics (or occasionally according to their usual end-use) and not according to actual end-use or whether or not they are of a kind manufactured in the country of importation. The CCCN and HS also utilize internationally agreed definitions for many products (such as steel shapes, metal alloys and textiles) and include rules and notes to facilitate administration and interpretation.

The benefits to be gained by converting the Canadian Tariff to a CCCN/HS format may be summarized as follows:

- It would facilitate the electronic processing of trade data.

- There would be an opportunity to eliminate anomalies and problems under the existing tariff nomenclature arising from the fact that the same product can have multiple tariff classifications depending on end-use and "made-in-Canada" status.

- The tariff system would be simpler to administer and much more readily understood by importers, exporters and manufacturers.

There would be an improvement in the reliability of import statistical data which would enable a more precise identification of import-related problems and import replacement opportunities.

There would be a readily apparent relationship between Canadian tariff and trade data and that of other countries who use the CCCN and HS, thereby improving the ability of Canadian negotiators to bargain effectively at international tariff negotiations and enabling Canada to more effectively monitor tariff changes made by other countries.

In the case of Canadian exporters who also import, expertise developed in relation to the Canadian tariff and statistical systems would facilitate preparing export documents and gathering knowledge about foreign tariffs on their exports.

Canada's foreign relations would be improved by removing what is perceived by our trading partners to be a non-tariff trade barrier. This move would be particularly welcomed by the developing countries who have complained that they cannot determine the value of Canada's general preferential tariff scheme due to the complexity of our tariff classification system.

Some of the problems associated with the fact that Canada has a tariff classification system different from most other countries could be addressed by developing an up-to-date detailed concordance between the CCCN and HS and the Canadian tariff nomenclature. However, such a concordance would at best be a fairly cumbersome statistical tool and would not resolve the statistical coding error problem referred to above. Nor would it permit an accurate comparison on a product-by-product basis of Canadian duty rates with those of other countries. An alternative would be to attempt to incorporate the present tariff rate structure into a CCCN/HS framework. The conversion completed in 1975 indicated, however, that the end result would be so complicated that there would still be complaints from other countries about its complexity and trade-impeding effects. Domestic interests would probably also raise objections. Indeed, any attempt to avoid the tariff rate adjustments which would logically flow from adopting the CCCN and HS, would result in a "Canadian" version of the CCCN and HS which would lose much of its value for tariff classification and statistical classification purposes. For example, it would be necessary to introduce about 1,000 different tariff lines for pumps if the existing tariff treatment were to be superimposed, without change, on a CCCN/HS classification system.

To determine the nature and scope of the tariff rate adjustments and the policy restrictions that might be imposed by adoption of the CCCN and HS, it would first be necessary to prepare an up-to-date draft version of the Canadian Customs Tariff in CCCN/HS language, i.e., a one-to-one fitting of the Tariff to a CCCN/HS format while preserving, to the extent possible, present tariff rates and policies. Much of the previous work undertaken in this regard has been, or will be, superseded by revisions to the CCCN that are being made in conjunction with the development of the HS.

When completed, it is expected that the CCCN and HS together will consist of over 1,000 main headings and up to 5,000 subdivisions. The Canadian Customs Tariff which now contains about 2,800 individual tariff items would have to be adapted to a CCCN/HS format, initially on the basis of maintaining current rates. The fact that many tariff items cut across CCCN/HS headings and subdivisions, and vice versa, would add to the complexity of preparing a draft conversion. Another complicating factor is that adoption of the CCCN and HS, by itself, would not completely satisfy statistical requirements. In a parallel exercise, Statistics Canada would be required to consult with industry and other users of import statistics to develop statistical classes based on the CCCN and HS which would meet the future requirements of government and industry while maintaining continuity with statistical series now in use. This would involve, in some cases, creating subdivisions of HS classes.

After a basic conversion of the Canadian Tariff to a CCCN/HS format was completed, the next step would be to determine what tariff rate changes might be necessary or desirable. The

objective would be to ensure that any changeover to the new nomenclature was as neutral as possible in terms of the tariff rate structure and that tariff decreases affecting any particular industry sector made necessary by the change were offset by tariff increases in the same sector.

The third step would be to refer the draft tariff schedule to Canadian importers and manufacturers for comment as to the "neutrality" of the schedule and alternative ways of achieving this objective. A reference to the Tariff Board, with public hearings, might be desirable for this purpose.

Alternatives

On the assumption that Canada would wish to adopt the CCCN and HS for tariff and statistical classification purposes, and that the work program outlined in the preceding four paragraphs would be put in hand immediately, there are essentially two options with respect to timing. It should be noted, however, that the timing of Canada's adoption of the CCCN and HS may itself become a subject for negotiation with our trading partners if universal adoption becomes a high priority trade policy objective for them.

Plan for Adoption of CCCN and HS on January 1, 1985

January 1, 1985 is the target date set by the Council for adoption of the revised CCCN and acceptance of the new HS by those countries agreeing to do so. It is also the date on which Canada is committed to adopt the new GATT Agreement on Customs Valuation and to make any tariff rate adjustments that may be required to prevent a decline in the level of tariff protection when the new valuation system is implemented. These rate adjustments will need to be negotiated with our trading partners in accordance with GATT procedures and it could be argued that these negotiations would be facilitated if they were broadened to encompass any tariff rate changes that might be required for Canada to adopt the CCCN and HS. Simultaneous implementation of changes in the valuation rules and the tariff nomenclature would also shorten the total period of adjustment to the new system, avoiding some of the uncertainty and confusion that might result from sequential changes.

If, as anticipated, the U.S. negotiates the tariff rate adjustments associated with its adoption of the CCCN and HS to meet a January 1, 1985 target date, it would enhance Canada's bargaining position in relation to U.S. tariff changes affecting our trade if we were in a position to negotiate our rate adjustments related to CCCN/HS adoption during the same time frame.

On the other hand, completion of the work program and negotiations with our trading partners in this time frame would place considerable strain on the resources of the Departments of National Revenue and Finance as well as the Tariff Board. Moreover, to allow adequate time for negotiations, the Tariff Board would have to be asked to review the draft schedules before the CCCN, HS and the "explanatory notes" had been approved by the Council in June, 1983. The results of their work would then have to be re-examined when the approved final versions of the CCCN, HS and accompanying notes became available.

Simultaneous changes of a fundamental nature in both the tariff classification and customs valuation systems might also place considerable strain on the resources of Canadian importers and foreign exporters. There would also be a considerable burden on manufacturers who would wish to comment on the draft tariff schedule and who are already engaged in consultations with the Government on a number of tariff and other trade policy changes that are currently taking place or are under review (i.e. Discussion Paper on Import Policy and Tariff Board References on customs valuation, "made/not made" tariff items and the General Preferential Tariff). Moreover, the staging of the MTN tariff cuts would be more complicated if based on a different nomenclature.

Implementation by Canada sometime after 1985

If it were decided to wait until the CCCN, HS and explanatory notes have been formally accepted by the Council (mid-1983) before directing the Tariff Board to study the matter, it would probably not be possible to implement the new system before January 1, 1986 at the earliest. In this event, there would be much to be said for delaying implementation until January 1, 1987, when the MTN tariff concessions for most products will have been fully implemented. These tariff reductions will remove many of the "peaks" in the Canadian Tariff, making it easier to convert the nomenclature to the CCCN and HS. This would also make the changeover to the new nomenclature simpler by eliminating problems that would be caused by trying to apply our MTN commitments regarding the staging-in of tariff reductions to a tariff nomenclature radically different from that used in the negotiations.

Awaiting completion of the current studies on the Import Policy Paper, customs valuation, "made/not made" tariff items, and the General Preferential Tariff would simplify the CCCN/HS review process, reduce the strain on the manpower resources of National Revenue, Finance, the Tariff Board and other interested parties, and allow time for a better overall study of the problems involved. An extended schedule would be able to make provision for any unforeseen contingencies or delays that could arise.

This option would not necessarily preclude initiating, and possibly substantially concluding, before January 1, 1985, the tariff rate negotiations associated with the change in nomenclature, provided the Tariff Board could complete its study by mid-1984. Thus, it might be possible to combine the advantages of pre-1985 negotiations (outlined above) with the advantages of a later target date for actual implementation of the change.

International Considerations

Adoption of the CCCN and HS by Canada should eliminate a source of criticism by our trading partners, particularly the developing countries. In fact, our trading partners are likely to urge us in the strongest possible terms to support the principle of universal adoption of the new codes. While many of the tariff rates that would be affected by CCCN/HS adoption are bound against increase under the GATT, and while our trading partners would be entitled to compensation for increases in those rates, we would expect that they could be paid for by decreases in tariff rates that would also flow from the conversion exercise.

Recapitulation

The Customs Co-operation Council Nomenclature (CCCN) is currently being reviewed and updated in conjunction with the development of the Harmonized Commodity Description and Coding System (HS). The CCCN and HS together will form an up-to-date comprehensive international system for both tariff classification and statistical purposes.

The feasibility of Canada adopting the CCCN's predecessor (the Brussels Tariff Nomenclature or BTN) was examined during the 1970's but was not pursued mainly because it was not taken up as a negotiable matter in the multilateral trade negotiations. However, once the Customs Co-operation Council introduces the revised CCCN and the new HS on January 1, 1985, Canada is likely to come under strong pressure from both domestic and foreign sources to adopt the two systems. This pressure would be heightened if, as anticipated, the U.S. decides to use the CCCN and HS.

There would be advantages for Canada in adopting the CCCN and HS. Aside from the increased international goodwill that would accrue to Canada, adoption of the CCCN and HS would: provide the opportunity to modernize and restructure the Canadian tariff nomenclature to eliminate anomalies and other problems; result in improved import and export statistical data; facilitate the electronic processing of such data; simplify the administration of the tariff

classification system and make it more understandable; improve Canada's ability to bargain more effectively in international trade negotiations and to monitor the results of such negotiations; and permit more precision in the evaluation of problems and opportunities related to import and export trade.

Adoption of the CCCN and HS would necessitate some adjustments in tariff rates which are bound under the GATT and which would have to be renegotiated. Any attempt to avoid the tariff rate adjustments which would logically flow from adopting the CCCN and HS would result in a "Canadian" version of the CCCN/HS which would lose much of its value for tariff and statistical classification purposes.

The first step in a work program leading to adoption of the CCCN and HS would be for National Revenue to prepare an up-to-date draft version of the Customs Tariff in CCCN/HS language. The next step would be for the Department of Finance to determine what tariff rate adjustments might be necessary or desirable. The draft schedule could then be referred to the Tariff Board for public hearings. Finally, negotiations with our trading partners would be required.

There would be some advantage in trying to meet the Council's January 1, 1985 target date for implementation of the CCCN and HS. The negotiations of tariff rate adjustments flowing from the exercise could then be tied in with those associated with Canada's adoption of a new valuation system and U.S. adoption of the CCCN and HS. However, because of the complexity of the conversion exercise, the advisability of having in hand the final versions of the CCCN and HS as approved by the Council, and the heavy demands placed on the resources of the government, importers, exporters and manufacturers by a number of current tariff and trade policy reviews, a post-1985 target date (e.g. January 1, 1987) for adopting the CCCN and HS may be more realistic. This would not necessarily preclude the initiation of tariff rate negotiations prior to January 1, 1985.

Annex

The Customs Co-operation Council

The Customs Co-operation Council (the Council), under whose auspices the revised Customs Co-operation Council Nomenclature (CCCN) and the Harmonized Commodity Description and Coding System (HS) is being developed, was established by a Convention signed in Brussels on December 15, 1950. This Convention came into force on November 4, 1952. One of its purposes is to assemble the executive machinery required for the interpretation and application of Conventions on Nomenclature and Valuation in a single international organization. Apart from administering the Conventions on Nomenclature and Valuation it has the more general tasks of:

studying all questions relating to co-operation in Customs matters which the members agree to promote;

examining the technical aspects of Customs systems with a view to proposing practical means of attaining the highest possible degree of harmony and uniformity;

preparing for this purpose draft Conventions and Recommendations;

circulating information regarding Customs procedures;

furnishing information or advice to members; and

co-operating with other international organizations.

The Council is a technical body and its studies to resolve Customs problems are based on a purely technical approach. Its purpose is to improve and harmonize Customs operations and thus facilitate the development of international trade, without obliging members to adopt provisions incompatible with their individual economic policies. It is assisted by a Permanent Technical Committee in respect of Customs matters (other than nomenclature and valuation) and by a General Secretariat. The functions of the Council are thus clearly defined; they in no way duplicate the activities of other international organizations, particularly those essentially concerned with economic policy.

Canada became a member of the Council on October 12, 1971. Accession to the Council Convention does not entail accession to either of the Conventions on Nomenclature and Valuation, but is obligatory for any country wishing to accede to either of those Conventions. The Council which had, as of July 25, 1979, 87 signatories to its Convention, normally meets once a year. The delegates are usually the heads of national Customs administrations.

The CCCN and its Committee

The essential aims of the CCCN Convention are:

to establish a common basis for the classification of goods in national Customs tariffs;

to facilitate comparison of the Customs duties applicable in the various countries to all goods entering into international commerce;

to help simplify international tariff negotiations;

to provide governments and traders alike with a high degree of uniformity in the classification of goods in national Customs tariffs; and

to facilitate international trade generally and thus contribute to its expansion.

The CCCN is designed to provide a comprehensive framework for the classification of goods in Customs tariffs and to ensure: simplicity, so that it may be readily understood by the public as well as by experts; precision, so that the most appropriate description for a given commodity can be readily identified; and, uniformity in application, so that the same commodity will be classified in the same way in the tariffs of all countries using the CCCN. It is also very useful as a commodity code and as a medium for the international comparison of trade statistics and tariff rates.

The CCCN is a structured system encompassing identification of all commodities in trade. It is divided into 21 sections and contains 99 chapters, each dealing with a specific commodity area. Each chapter can be further broken down into 99 mutually exclusive subchapters or, as they are most commonly called, headings, thereby making the CCCN a four-digit classification system.

It is a complete, closed classification system supported by interpretative rules and explanatory notes. These rules and notes assure maximum uniform application at the international level by setting the basic criteria for classifying goods in the CCCN. Some of the explanatory notes take the form of exclusions referring products to other chapters or headings; some specify the scope of certain headings; some establish priorities; and, some settle general questions, such as the treatment of incomplete articles, mixtures and composite goods, the choice of one heading rather than another when several headings seem to be equally applicable, and so on.

The “mutually exclusive” feature of the CCCN is important from an administrative point of view in that products are classified according to their intrinsic characteristics (or occasionally according to their usual end-use) and not according to their actual end-use or whether or not they are of a kind manufactured in the country of importation.

The CCCN is used by all major trading countries with the exception of Canada and the United States. Currently, 47 countries are signatories to the CCCN Convention and about 100 use it as a basis for their tariffs without having signed the Convention. It is also used by many regional organizations, for example, the European Economic Community, the European Free Trade Association, the Latin American Free Trade Association, and the Common Organization of African States and Madagascar.

On June 11, 1959, the Nomenclature Committee began operating under the authority and directives of the Council to supervise the operation of the CCCN.

The Committee's main tasks are to decide on the more complex classification questions raised by administrations or by international organizations, to resolve differences of opinion between Customs administrations and, in general, to take appropriate steps to ensure international uniformity in the interpretation and application of the CCCN.

To this end, the Committee:

collates and circulates information concerning the application of the CCCN;

studies the procedures and practices of the signatories in relation to the classification of goods for Customs purposes;

makes appropriate recommendations to the signatories to secure uniformity in the interpretation and application of the CCCN;

prepares draft amendments to the CCCN Convention;
drafts and amends the Explanatory Notes, and
issues Classification Opinions.

The Nomenclature Committee normally meets twice a year for a fortnight. Although its membership is composed of delegates representing signatories to the Convention, its meetings are also attended by observers representing international organizations or countries who are not signatories.

Canada is not a signatory to the CCCN Convention and consequently has no voting rights on issues raised at the Nomenclature Committee meetings. As an official observer, however, Canada does exert some influence by presenting its views formally at the meetings or informally to voting delegates. In addition, the Canadian delegation is frequently asked for its views on technical subjects in which it has a particular expertise (for example, National Revenue, Customs and Excise Laboratory's expertise in chemical products).

The HS and its Committee

The 1950 Convention establishing the CCCN provides that it will facilitate the comparison of trade statistics in so far as the data for such statistics are based on the classification of goods in Customs tariffs. However, because the headings in the CCCN generally represent families of products, the statistical data resulting from use of the CCCN relates only to broad categories of goods and lacks detail.

In September, 1970 the Council set up a Commodity Coding Study Group to explore the possibility of developing a detailed international commodity code which could simultaneously meet the needs of Customs, external trade statisticians and carriers. This Study Group reported to the Council in May, 1973 that the development of a harmonized commodity description and coding system was not only feasible but was essential and recommended that the Council undertake to carry the project to completion.

In September, 1973, the HS Committee, established by the Council, began the work of expanding the CCCN headings to form six-digit sub-headings and thereby establish a new more detailed CCCN identifying all goods of significance in world trade. This work is based on about 15 widely used classification systems (including Canada's) developed for Customs, statistical and transportation purposes. While primarily aimed at international trade, the HS could also be applied to national trade. Business associations claim that a major obstacle to trade is the requirement to reclassify commodities according to different systems at each step in the path from manufacture to consumption.

The HS Committee is also reviewing the present headings of the CCCN to ensure that they reflect modern technology and trade patterns. Headings representing families of products may either be expanded to form two or more headings or merged with others, depending on a product's importance in trade at the world level. This is the first wholesale revision of the CCCN undertaken since 1955.

When the HS is implemented there will effectively be two main classes of users. The first consists of the commercial interests — manufacturers, wholesalers and carriers, and the second, Customs authorities and statisticians who are concerned with external trade and industrial statistics. For production and selling purposes, the commercial interests require extremely detailed commodity information. They need to specify, for example, size, shape, colour, weight, and many other physical attributes. The HS would not replace internal commodity information systems but commercial interests engaged significantly in international trade could adopt the HS number and add to it the more specific commodity data on their internal records.

The Council hopes that Customs authorities, statisticians and carriers will eventually base their commodity description and coding systems on the HS. Thus, the new system would not be additional to present requirements; rather, tariff and statistical classifications based on it would replace existing ones wherever possible. This would not in any way alter the authority of national administrations and carriers to apply whatever tariff rates or other policy related provisions that may be desired. Suppliers could quote HS numbers on invoices and shipping instructions to carriers for Customs documentation and for declarations for export trade requirements. Importers would, of course, be able to quote, in addition to the HS, any other descriptor which may be required for the completion of administrative formalities in the course of the delivery of goods.

Canada is a voting member of the HS Committee (with a delegation led by Revenue Canada, Customs and Excise and participates actively in this Committee, offering views on the conceptual and technological problems of producing a commodity code. Canada's experience in commodity classification has been useful in the preparation of position papers for the Canadian delegation to the Committee. Several proposals concerning the revision of the CCCN have been presented by the delegation at Committee meetings and have been accepted.

When preparing comments on various issues, the Canadian delegation confers with companies, industrial associations or organizations and government agencies to obtain expert technical opinions. Consequently, manufacturers in some sectors of Canadian industry have been involved in discussions on the development of the HS, for example, forest products, electrical and electronic products, chemicals and textiles.

Le Comité du SH examine également les positions actuelles de la NCCD afin de s'assurer qu'elles reflètent la technologie moderne et les modèles de commerce. Les positions représentées tant des familles de produits peuvent être soit élargies pour former deux ou plusieurs positions, soit fusionnées avec d'autres, selon l'importance d'un produit dans le commerce au niveau mondial. C'est là la première révision en gros de la NCCD, entreprise depuis 1955.

Lorsque le SH sera mis en oeuvre, il y aura effectivement deux principales catégories d'utilisateurs. La première se composera des intérêts commerciaux — fabricants, grossistes, et transporteurs, et la seconde, des autorités des douanes et des statisticiens qui sont intéressés aux statistiques industrielles et du commerce extérieur. Aux fins de production et de vente, les intérêts commerciaux exigent des données extrêmement détaillées sur les produits. Ils doivent, par exemple, préciser la dimension, la forme, la couleur, le poids et bon nombre d'autres caractéristiques tangibles. Le SH ne remplacera pas les systèmes d'information internes pour les produits, mais les intérêts commerciaux qui se livrent de façon importante au commerce international pourront adopter le numéro du SH et lui ajouter des données plus précises de produits sur leurs registres internes.

Le Conseil espère que les autorités douanières, les statisticiens et les transporteurs fonderont éventuellement leur nomenclature des produits et du système de codification sur le SH. Ainsi, le nouveau système ne serait pas complètement aux exigences actuelles; les classifications tarifaires et statistiques qui se fonderaient sur celui-ci remplaceraient plutôt celles qui existent actuellement, là où la chose est possible. Cela ne modifierait d'aucune façon le pouvoir des administrations et des transporteurs nationaux d'appliquer les taux tarifaires ou les autres dispositions qui peuvent être spécifiées. Les fournisseurs pourraient inscrire les numéros du SH sur les factures et les instructions d'expédition destinées aux transporteurs dans le cas des documents des douanes et des déclarations concernant les exigences au commerce d'exportation. Les importateurs, naturellement, pourraient inscrire, outre le SH, tout autre indicateur qui pourrait être nécessaire pour compléter les formalités administratives au cours de la livraison des marchandises.

Le Canada est membre délibératif du Comité du SH (avec une délégation conduite par Revenu Canada, Douanes et Accise et il participe activement aux délibérations de ce Comité, offrant ses points de vue sur les problèmes conceptuels et techniques que pose la production d'un code pour les produits. Son expérience de la classification des produits a été utile dans la préparation des documents de prise de position de la délégation canadienne auprès du Comité. Lors des réunions du Comité, la délégation a présenté plusieurs propositions concernant la révision possible de la NCCD, et elles ont été acceptées.

Lorsqu'elle prépare des observations sur les diverses questions, la délégation canadienne s'entretient avec des entreprises du secteur privé, des associations ou organisations industrielles et des organismes gouvernementaux pour recueillir l'opinion d'experts techniques. Certains secteurs de l'industrie canadienne ont donc connu le travail du SH, par exemple, les produits forestiers, les produits électriques et électroniques, les produits chimiques et les textiles.

A cette fin, le Comité:

- Collationne et fait circuler les renseignements relatifs à l'application de la NCCD;
- étudie les procédures et les pratiques des signataires relativement à la classification des marchandises aux fins douanières;
- fait les recommandations appropriées aux signataires afin de garantir l'uniformité de l'interprétation et de l'application de la NCCD;
- prépare des versions provisoires des modifications à la convention de la NCCD;
- rédige et modifie les notes explicatives; et
- émet des opinions sur la classification.

Le Comité de la nomenclature se réunit normalement deux fois par année, pendant deux semaines. Même s'il regroupe des délégués représentant les signataires de la convention, des observateurs représentant les organismes internationaux ou les pays non signataires, assistent également aux réunions.

Le Canada n'est pas signataire de la convention de la NCCD et, par conséquent, il n'a aucun droit de vote sur les questions soulevées lors des réunions du Comité de la nomenclature. A titre d'observateur officiel, toutefois, il exerce une certaine influence en présentant ses points de vue officiellement lors des réunions, ou officieusement aux délégués ayant droit de vote. En outre, la délégation canadienne est souvent appelée à offrir ses vues sur des sujets d'ordre technique à l'égard desquels elle a une expertise particulière (par exemple, l'expertise du laboratoire des Douanes et de l'Accise de Revenu Canada, en ce qui concerne les produits chimiques).

Le SH et son Comité

La Convention de 1950 établissant la NCCD stipule que la comparaison des statistiques commerciales sera facilitée dans la mesure où les données se fondent sur la classification des marchandises dans les tarifs douaniers. Cependant, étant donné que les rubriques de la NCCD représentent généralement des familles de produits, les données statistiques découlant de l'utilisation de la NCCD n'ont trait qu'aux grandes catégories de marchandises et manquent de détails.

En septembre 1970, le Conseil a mis sur pied un groupe d'étude du codage des produits, chargé d'étudier la possibilité d'élaborer un code international détaillé pour les produits qui pourrait, simultanément, satisfaire les besoins des douanes, des statisticiens et des transporteurs du commerce extérieur. En mai 1973, ce groupe d'étude rapportait au Conseil que l'élaboration d'un système harmonisé de désignation et de codification des marchandises était non seulement réalisable, mais qu'il était essentiel; le groupe d'étude recommandait donc que le Conseil mette son projet à l'oeuvre.

En septembre 1973, le Comité du SH établi par le Conseil, a commencé le travail consistant à élargir les positions de la NCCD pour former des sous-positions à six chiffres et à établir ainsi une nouvelle NCCD plus détaillée, identifiant toutes les marchandises importantes du commerce mondial. Ce travail se fonde sur environ 15 systèmes de classification largement utilisés (y compris celui du Canada), élaborés pour des fins douanières, statistiques et de transport. Bien que destiné d'abord au commerce international, le SH pourrait aussi s'appliquer au commerce national. Les associations commerciales allèguent qu'un obstacle majeur au commerce est la nécessité de reclasser les produits selon les différents systèmes à chaque étape du sentier allant de la fabrication à la consommation.

faciliter la comparaison des droits douaniers applicable dans les divers pays à toutes les marchandises entrant dans le commerce international;

favoriser la simplification des négociations tarifaires internationales;

procurer aux gouvernements et aux commerçants un degré élevé d'uniformité en ce qui concerne la classification des marchandises dans les tarifs nationaux des douanes; et

faciliter le commerce international en général et contribuer ainsi à son expansion.

La NCCD vise à fournir un cadre exhaustif pour la classification des marchandises dans les tarifs des douanes et à assurer la simplicité, de sorte que le public ainsi que les experts puissent la comprendre facilement; la précision, afin que la nomenclature la plus appropriée d'un produit donné puisse être facilement identifiée; et, l'uniformité d'application, de sorte que le même produit soit classé de la même façon dans les tarifs de tous les pays adhérant à la NCCD. Elle est très utile également comme code pour les produits et comme moyen de comparaison des statistiques commerciales et des taux tarifaires à l'échelle internationale.

La NCCD est un système structuré, qui englobe l'identification de tous les produits dans le commerce. Elle se divise en 21 sections et renferme 99 chapitres, chacun traitant d'un domaine de produits précis. Chaque chapitre peut en outre être divisé en 99 sous-chapitres s'excluant l'un l'autre ou, comme on les appelle plus communément, en positions, ce qui fait que la NCCD est un système de classification à quatre chiffres.

Ce système de classification est complet et fermé, et il est appuyé par des règles d'interprétation et des notes explicatives. Ces règles et ces notes assurent l'application uniforme maximale au niveau international en établissant les critères de base pour la classification des marchandises dans la NCCD. Certaines des notes explicatives sont sous forme d'exclusions, reportant les produits à d'autres chapitres ou positions, certaines précisant le champ d'application de certaines positions, certaines établissant des priorités et certaines réglant des questions d'ordre général, comme le traitement des articles, mélanges et marchandises composites qui sont incomplets, le choix d'une position plutôt qu'une autre quand certaines rubriques semblent être également applicables, et ainsi de suite.

La caractéristique «s'excluant l'un l'autre» de la NCCD est importante du point de vue administratif, les produits étant classés selon leurs caractéristiques intrinsèques (ou, occasionnellement, selon leur utilisation ultime habituelle) et non selon leur utilisation ultime réelle, ou selon qu'ils sont ou non d'une espèce fabriquée dans le pays d'importation.

Tous les principaux pays commerciaux utilisent la NCCD, sauf le Canada et les Etats-Unis. Quarante-sept pays sont présentement signataires de la convention de la NCCD et environ 100 l'utilisent comme base de leurs tarifs, sans avoir signé la convention. Bon nombre d'organismes régionaux y ont également recours, la Communauté économique européenne, l'Association européenne de libre échange, l'Association latino-américaine de libre échange, et l'Organisation commune africaine et malgache.

Le 11 juin 1959, le Comité de la nomenclature a commencé, avec l'autorisation du Conseil et dans le cadre de ses directives, à surveiller le fonctionnement de la NCCD.

Les principales tâches du Comité sont les suivantes: prendre des décisions quant aux questions de classification les plus complexes soulevées par les administrations ou les organismes internationaux; résoudre les différences d'opinion entre les administrations douanières; et, en général, prendre les mesures appropriées pour assurer l'uniformité internationale de l'interprétation et de l'application de la NCCD.

Annexe

Le Conseil de coopération douanière

Le Conseil de coopération douanière (le Conseil), sous les auspices duquel la Nomenclature du conseil de coopération douanière (NCCD) révisée et le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (SH) sont en voie d'élaboration, a été établi par une convention signée à Bruxelles le 15 décembre 1950. Cette convention est entrée en vigueur le 4 novembre 1952. Un de ses objectifs est de réunir, en un seul organisme international, du personnel chargé de l'interprétation et de l'application des conventions sur la nomenclature et la valeur en douane. Outre l'administration des conventions sur la nomenclature et la valeur, ses tâches de caractère plus général sont les suivantes:

- L'étude de toutes les questions relatives à la coopération douanière, que les membres ont convenu de promouvoir;
- L'examen des aspects techniques des régimes douaniers visant à proposer des moyens pratiques de réaliser le degré le plus élevé possible d'harmonie et d'uniformité;
- La préparation à cette fin de versions provisoires des conventions et des recommandations;
- La diffusion des renseignements relatifs aux procédures douanières;
- La prestation de renseignements ou d'avis aux membres; et
- La collaboration avec les autres organismes internationaux.

Le Conseil est un organisme à caractère technique et ses études visant à résoudre les problèmes douaniers se fondent sur une approche purement technique. Son objectif consiste à améliorer et à harmoniser les opérations douanières et à faciliter ainsi l'expansion du commerce international, sans toutefois obliger ses membres à adopter des dispositions incompatibles avec leurs politiques économiques respectives. Il est secondé par un Comité technique permanent chargé d'aborder toutes les questions liées à la coopération douanière (autres que la nomenclature et la valeur) et d'un Secrétariat général. Les fonctions du Conseil sont donc clairement définies; elles ne font d'aucune façon double emploi avec les activités des autres organismes internationaux, en particulier celles qui touchent essentiellement la politique économique.

Le Canada est devenu membre du Conseil le 12 octobre 1971. L'adhésion à la convention du Conseil n'entraîne pas l'adhésion à l'une ou l'autre des conventions sur la nomenclature et la valeur, mais elle est obligatoire pour tout pays désireux d'adhérer à l'une ou l'autre de ces conventions. Le Conseil qui, au 25 juillet 1979, comptait 87 signataires de sa convention, se réunit habituellement une fois l'an. Les délégués sont ordinairement les chefs des administrations douanières nationales.

La NCCD et son Comité

Voici les objectifs essentiels de la convention de la NCCD:

- Etablir une base commune pour la classification des marchandises dans les tarifs douaniers nationaux;

approuvées par le Conseil et des fortes pressions exercées sur les ressources du gouvernement, des importateurs, des exportateurs et des fabricants en raison d'un certain nombre d'examens actuels de la politique tarifaire et commerciale, il peut être plus réaliste de fixer une date cible ultérieure à 1985 (par exemple, le 1^{er} janvier 1987) pour l'adoption de la NCCD et du SH, ce qui n'empêcherait pas nécessairement d'entamer des négociations portant sur les taux tarifaires avant le 1^{er} janvier 1985.

Considérations internationales

L'adoption par le Canada de la NCCD et du SH devrait mettre fin aux critiques de nos partenaires commerciaux, particulièrement des pays en voie de développement. Sans doute, nos le principe de l'adoption générale des nouveaux codes. Quoique bon nombre des taux qui seraient touchés en raison de l'adoption de la NCCD et du SH soient consolidés en vertu du GATT, et que nos partenaires commerciaux auraient droit de recevoir une indemnisation pour les augmentations de ces taux, on s'attend à ce que ces indemnités soient versées au moyen de diminutions des taux qui découleraient également du processus de conversion.

Récapitulation

La Nomenclature du Conseil de coopération douanière (NCCD) fait actuellement l'objet d'un examen et d'une mise à jour conjointement à l'élaboration du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (SH). La NCCD et le SH formeront ensemble un système international exhaustif à jour aux fins de la classification tarifaire et de l'établissement de statistiques.

Au cours des années 70, on a étudié la possibilité que le Canada adopte le système antérieur à la NCCD (soit la Nomenclature tarifaire de Bruxelles ou la NTB). On n'y a toutefois pas donné suite, en raison principalement du fait qu'elle n'avait pas été considérée comme une question négociable au cours des NCM. Toutefois, lorsque le Conseil de coopération douanière aura adopté la NCCD révisée et le nouveau SH le 1^{er} janvier 1985, des groupes canadiens et étrangers exerceront probablement de fortes pressions sur le Canada pour qu'il adopte les deux systèmes. Ces pressions s'accroîtront si, comme prévu, les États-Unis décident d'adopter la NCCD et le SH.

Le Canada aurait avantage à adopter la NCCD et le SH. Mise à part l'augmentation de la clientèle internationale, l'adoption de la NCCD et du SH permettrait de moderniser et de restreindre la nomenclature tarifaire canadienne, éliminant ainsi les anomalies et autres problèmes, améliorerait les données statistiques sur les importations et les exportations, faciliterait le traitement électronique de telles données, simplifierait l'application du système de classification tarifaire et le rendrait plus compréhensible, permettrait au Canada de négocier plus efficacement dans le cadre des négociations commerciales internationales et de contrôler les résultats de telles négociations, et permettrait d'effectuer une évaluation plus précise des problèmes et des possibilités relatives au commerce d'importation et d'exportation.

L'adoption de la NCCD et du SH nécessiterait certains rajustements des taux tarifaires qui sont consolidés en vertu du GATT et qui devraient être renégociés. Toute tentative visant à éviter les rajustements tarifaires qui découleraient logiquement de l'adoption de la NCCD et du SH entraînerait l'établissement d'une version «canadienne» de la NCCD et du SH qui perdrait beaucoup de sa valeur à des fins de classification tarifaire et statistiques.

Dans le cadre d'un programme de travail visant l'adoption de la NCCD et du SH, Revenu Canada devrait tout d'abord préparer un projet de version du Tarif des douanes selon le modèle de la NCCD et du SH. Le ministère des Finances déterminerait ensuite les rajustements tarifaires à y apporter. Le projet de liste pourrait ensuite être renvoyé à la Commission du tarif pour qu'elle tienne des audiences publiques. Enfin, le Canada aurait à négocier avec ses partenaires commerciaux.

Il y aurait un certain avantage à essayer de respecter la date cible fixée par le Conseil, soit le 1^{er} janvier 1985, pour la mise en oeuvre de la NCCD et du SH. Les négociations des rajustements tarifaires découlant de cette mise en oeuvre pourraient ensuite être effectuées en même temps que celles qui touchent l'adoption par le Canada d'un nouveau système d'évaluation et l'adoption par les États-Unis de la NCCD et du SH. Toutefois, en raison de la complexité du processus de conversion, de l'utilité d'avoir en main les versions définitives de la NCCD et du SH

de négociation du Canada relativement aux changements des tarifs des États-Unis qui touchent notre commerce serait rehaussée à condition que nous soyons en mesure de négocier nos changements de tarif liés à l'adoption de la NCCD et du SH pendant la même période.

Par contre, la réalisation du programme de travail et des négociations avec nos partenaires commerciaux dans ce laps de temps exercerait une forte tension sur les ressources des ministères du Revenu Canada et des Finances, ainsi que sur la Commission du tarif. En outre, pour accéder suffisamment de temps à la négociation, il faudrait demander à la Commission du tarif d'examiner les projets de liste avant que la NCCD, le SH et les «notes explicatives» aient été approuvés par le Conseil en juin 1983. Les résultats de leur travail devraient ensuite être réexaminés lorsque les versions définitives approuvées de la NCCD, du SH et des notes d'accompagnement seront disponibles.

Le fait d'apporter des changements fondamentaux simultanément au système de classification tarifaire et de la valeur en douane pourrait également exercer une forte tension sur les ressources des importateurs canadiens et de l'exportateur étranger. Un important fardeau accablait aussi les fabricants qui souhaiteraient faire des observations au sujet du projet de liste des tarifs et qui sont déjà engagés dans des consultations avec le gouvernement au sujet d'un certain nombre de modifications tarifaires et d'autres changements relatifs à la politique commerciale qui ont actuellement lieu ou qui sont à l'étude (c'est-à-dire, le document d'étude sur la politique d'importation, et les renvois à la Commission du tarif portant sur la valeur en douane, les numéros tarifaires assortis d'une disposition concernant la fabrication ou non au Canada et le Tarif de préférence général). En outre, l'établissement progressif des réductions de tarif découlant des NCM, serait plus compliqué s'il se fondait sur une nomenclature différente.

Mise en oeuvre par le Canada à une date quelconque ultérieure à 1985

Si l'on décidait d'attendre jusqu'à ce que la NCCD, le SH et les notes explicatives aient été officiellement acceptés par le Conseil (milieu de 1983) avant d'ordonner à la Commission du tarif d'étudier la question, il serait probablement impossible de mettre en application le nouveau système au plus tôt avant le 1^{er} janvier 1986. Dans ce cas, il y aurait avantage à retarder la mise en application jusqu'au 1^{er} janvier 1987, alors que les concessions tarifaires découlant des NCM auront été complètement mises en oeuvre dans le cas de la plupart des produits. Ces réductions tarifaires supprimeront bon nombre des «sommets» du Tarif canadien, ce qui facilitera la conversion de la nomenclature à la NCCD et au SH. Le passage à la nouvelle nomenclature serait aussi plus simple étant donné l'élimination des problèmes que poserait la tentative d'appliquer nos engagements pris dans le cadre des NCM relativement à l'établissement progressif des réductions tarifaires, à une nomenclature radicalement différente de celle qui a servi aux négociations.

Le fait d'attendre que les études actuelles du Document sur la politique d'importation, de l'évaluation en douane, des numéros tarifaires assortis d'une disposition concernant la fabrication ou non au Canada et du Tarif de préférence général soient terminées simplifierait l'examen de la NCCD et du SH, réduirait les pressions sur les ressources de main-d'oeuvre de Revenu Canada, du ministère des Finances, de la Commission du tarif et d'autres parties intéressées, et donnerait le temps d'effectuer une meilleure étude globale des problèmes en cause. Une prolongation du calendrier permettrait de tenir compte des imprévus ou des retards.

Cette option n'empêcherait pas nécessairement d'entamer, et probablement de conclure de façon importante, avant le 1^{er} janvier 1985, les négociations portant sur les taux tarifaires, associées au changement de nomenclature, à condition que la Commission du tarif puisse achever son étude au plus tard au milieu de 1984. Ainsi, il serait peut-être possible de combiner les avantages des négociations antérieures à 1985 (voir Plan d'adoption) avec les avantages d'une date cible plus tardive pour la mise en application réelle du changement.

La grande partie du travail déjà entrepris à cet égard a été ou sera annulée par les révisions à la NCCD effectuées de concert avec l'établissement du SH.

Lorsque le travail sera terminé, on prévoit que la NCCD et le SH comprendront ensemble plus de 1,000 positions principales et jusqu'à 5,000 sous-positions. Le Tarif canadien des douanes, qui comprend actuellement 2,800 numéros tarifaires, devra être adapté à la NCCD et au SH pour maintenir tout d'abord les taux actuels. Le fait que nombre de numéros tarifaires recourent les positions et les sous-positions de la NCCD et du SH, et vice versa, compliquerait davantage la préparation d'un projet de transformation. Une autre complication est que l'adoption de la NCCD et du SH ne répondrait pas complètement aux besoins statistiques. Ainsi, Statistique Canada devrait consulter l'industrie et d'autres utilisateurs des statistiques sur les importations afin d'élaborer des catégories statistiques fondées sur la NCCD et le SH, qui répondront aux besoins éventuels du gouvernement et de l'industrie, tout en maintenant la continuité avec les séries statistiques actuellement en usage. Cela signifierait, dans certains cas, la création de sous-divisions aux catégories du SH.

Lorsque la transformation de base du Tarif canadien selon le modèle de la NCCD et du SH sera terminée, la prochaine étape consistera à déterminer les changements tarifaires qui pourraient être nécessaires ou souhaitables. On viserait à s'assurer que toute conversion à la nouvelle nomenclature serait la plus neutre possible en fonction de la structure tarifaire et que les diminutions tarifaires, entraînant un secteur d'activité particulier, seraient compensées par des augmentations dans le même secteur.

La troisième étape consisterait à présenter le projet de liste tarifaire aux importateurs et aux fabricants canadiens pour qu'ils fassent des observations quant à sa «neutralité» et présentent des solutions de rechange qui permettraient d'atteindre cet objectif. Il pourrait être souhaitable à cette dernière fin de renvoyer la question à la Commission du tarif, cette dernière tiendrait des audiences publiques.

Solutions de rechange

En supposant que le Canada souhaite adopter la NCCD et le SH à des fins de classification tarifaire et statistique, et que le programme de travail énoncé aux quatre paragraphes qui précèdent soit étudié immédiatement, deux options essentielles se présentent en ce qui concerne le calendrier d'adoption. Il faut noter, toutefois, que le calendrier d'adoption par le Canada de la NCCD et du SH peut lui-même devenir un sujet de négociation avec nos partenaires commerciaux si l'adoption, à l'échelle mondiale, devient pour eux un objectif hautement prioritaire de leur politique commerciale.

Plan d'adoption de la NCCD et du SH le 1^{er} janvier 1985

Le 1^{er} janvier 1985 est la date cible fixée par le Conseil pour l'adoption de la NCCD révisée et l'acceptation du nouveau SH par les pays intéressés. C'est également la date à laquelle le Canada s'est engagé à adopter le nouvel Accord sur l'évaluation en douane du GATT et à apporter tout rajustement tarifaire jugé à propos afin d'empêcher une diminution de la protection tarifaire lorsque le nouveau système d'évaluation sera en place. Ces rajustements tarifaires devront être négociés avec nos partenaires commerciaux conformément aux procédures du GATT et on pourrait prétendre que ces négociations seraient facilitées si elles étaient élargies de manière à englober tout rajustement tarifaire qu'il faudrait apporter pour permettre au Canada d'adopter la NCCD et le SH. La mise en application simultanée des modifications des règles concernant la valeur et de la nomenclature tarifaire raccourcirait également la période totale d'ajustement au nouveau système, soustrayant une partie de l'incertitude et de la confusion qui pourrait résulter des changements séquentiels.

Si, comme il est anticipé, les États-Unis négocient les ajustements des taux tarifaires associés à leur adoption de la NCCD et du SH pour respecter la date cible du 1^{er} janvier 1985, la position

Les avantages que comporte la transformation du Tarif canadien selon le modèle de la NCCD et du SH peuvent se résumer ainsi:

Le traitement électronique des données sur le commerce serait facilité.

Il serait possible de supprimer les anomalies et les problèmes de la nomenclature tarifaire actuelle découlant du fait que le même produit peut être classé de différentes façons selon son utilisation ultime et selon qu'il est fabriqué ou non au Canada.

Le système tarifaire serait plus simple à appliquer et les importateurs, les exportateurs et les fabricants le comprendraient beaucoup plus facilement.

Les données statistiques sur les importations seraient plus fiables, ce qui permettrait de déterminer de façon plus précise les problèmes ayant trait aux importations et les possibilités de remplacement des produits importés.

Il existerait un rapport apparent entre les données canadiennes sur les tarifs et le commerce et celles d'autres pays qui utilisent la NCCD et le SH, ce qui permettrait aux fonctionnaires canadiens de négocier plus efficacement lors des négociations tarifaires internationales, et au Canada de contrôler plus efficacement les changements tarifaires apportés par d'autres pays.

Dans le cas des exportateurs canadiens qui importent également, les connaissances acquises relativement au Tarif canadien et aux systèmes statistiques faciliteraient la préparation des documents d'exportation et l'acquisition de connaissances au sujet des tarifs qu'imposent les pays étrangers sur leurs exportations.

En supprimant ce que nos partenaires commerciaux perçoivent comme une barrière commerciale non tarifaire, nos relations extérieures s'amélioreraient. Cette décision plairait particulièrement aux pays en voie de développement qui se sont plaints de ce qu'ils ne peuvent déterminer la valeur de notre régime tarifaire préférentiel général en raison de la complexité de notre système de classification tarifaire.

On pourrait régler certains des problèmes reliés au fait que notre système de classification tarifaire est différent de celui de la plupart des autres pays en établissant une concordance détaillée entre la NCCD et le SH et la nomenclature tarifaire canadienne. Toutefois, une telle concordance serait, en mettant les choses au mieux, un instrument statistique assez encombrant et ne permettrait pas de résoudre les erreurs de codification statistique susmentionnées. Cette concordance ne permettrait pas non plus d'effectuer une comparaison exacte, produit par produit, entre les taux de droits de douane au Canada et ceux des autres pays. Une solution de rechange consisterait à essayer d'incorporer la structure tarifaire actuelle dans un cadre fondé sur la NCCD et le SH. Toutefois, la transformation terminée en 1975 a indiqué que le résultat final serait si compliqué que les autres pays se plaindraient encore de la complexité du système et de ses effets néfastes sur le commerce. Des groupes canadiens s'objecteraient probablement à toute tentative visant à éviter les rajustements tarifaires qui découleraient logiquement de l'adoption de la NCCD et du SH entraînant l'établissement d'une version «canadienne» de la NCCD et du SH qui perdrait beaucoup de sa valeur à des fins de classification tarifaire et de classification statistique. Par exemple, il serait nécessaire de consacrer environ 1,000 différentes lignes aux tarifs touchant les pompes, si le traitement tarifaire actuel devait être super-imposé, sans modification, à un système de classification de la NCCD et du SH.

Afin de déterminer la nature et la portée des rajustements tarifaires et des restrictions en matière de politique que pourrait imposer l'adoption de la NCCD et du SH, il serait tout d'abord nécessaire de préparer un projet de Tarif canadien des douanes selon le modèle de la NCCD et du SH, c'est-à-dire un rajustement, élément par élément, du Tarif des douanes selon le modèle de la NCCD et du SH tout en préservant, dans la mesure du possible, les politiques et les taux tarifaires actuels.

Facteurs

la fin du programme de modernisation entamé en même temps que l'élaboration du SH, il restait d'ailleurs encore beaucoup de travail à effectuer. (On prévoit que le Comité du SH aura terminé son travail sur le système de classification de base d'ici la fin de 1981 et qu'il faudra une autre année avant de présenter des «notes explicatives» fournissant des descriptions techniques des marchandises, les méthodes de production, les utilisations et des conseils pratiques pour les désigner. On prévoit que le tout sera soumis pour l'approbation du Conseil en juin 1983 et que la mise en oeuvre se fera le 1^{er} janvier 1985.)

Lorsque le Conseil aura présenté le nouveau SH proposé et une fois la NCCD mise à jour, il est probable que des pressions accrues, tant sur le plan national qu'international, s'exerceront pour que le Canada les adopte. Ces pressions s'accroîtraient si les Etats-Unis décidaient d'utiliser la NCCD et le SH. La Commission américaine sur le commerce international (U.S. International Trade Commission) a invité le public américain à faire des observations en matière d'élaboration du SH. On croit savoir que les procédures de consultation de l'industrie américaine à l'égard de la transformation du Tarif américain selon le modèle de la NCCD et du SH, seront en place d'ici le milieu de l'année 1981 et que les Etats-Unis s'attendent d'être en mesure, d'ici le milieu de l'année 1983, de présenter à leurs partenaires commerciaux une liste tarifaire révisée, fondée sur la NCCD et le SH. Tout changement tarifaire relié à l'adoption de la nouvelle nomenclature serait négocié en vertu des dispositions pertinentes de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).

Mises à part les considérations internationales, il semble exister un certain nombre de raisons valables pour que l'on détermine si la nomenclature tarifaire canadienne se révèle satisfaisante. Son libellé et sa structure sont dépassés. Les améliorations qu'il faudrait y apporter pour que les milieux des affaires la comprennent mieux seraient conformes au programme gouvernemental de réforme de la réglementation. L'un des principaux problèmes du système de classification tarifaire actuel est qu'il n'a aucun rapport avec le système de classification des marchandises importées utilisé à des fins statistiques. Ainsi, les importateurs canadiens qui doivent indiquer sur leurs déclarations en douane le code des marchandises importées et le numéro tarifaire doivent prendre connaissance de deux systèmes de classification, soit la nomenclature tarifaire et la Classification canadienne pour le commerce international (CCCI), ce qui entraîne à la fois des erreurs d'application du CCCI et une mauvaise qualité des données statistiques. Ces dernières ont tendance à mieux passer que les erreurs au chapitre de la classification tarifaire, étant donné qu'elles n'influent pas sur les droits de douane imposés sur les marchandises.

En vertu du système de classification tarifaire canadien, bon nombre de marchandises importées sont classées non pas tant pour ce qu'elles sont, mais en fonction de leur utilisation. Dans d'autres cas, les marchandises importées sont classées selon qu'elles font partie ou non d'une classe ou d'une espèce de marchandises fabriquées au Canada. Ainsi, des marchandises qui ont les mêmes caractéristiques matérielles sont classées sous des numéros tarifaires différents selon les circonstances. Le champ d'application de certains autres numéros tarifaires est si vaste qu'ils englobent plusieurs catégories de marchandises qui n'ont aucun rapport entre elles. Par conséquent, la nomenclature tarifaire actuelle n'est pas satisfaisante aux fins de l'établissement de statistiques.

Par ailleurs, la NCCD et le SH formeront un système de classification exhaustif conçu pour assurer la simplicité, la précision et l'uniformité d'application. Ainsi, ils conviendront parfaitement à la classification tarifaire et à l'établissement de statistiques sur les importations. Leurs diverses sous-divisions sont exclusives, de sorte que les produits sont classés selon leurs caractéristiques matérielles (ou, à l'occasion, selon leur utilisation ultime habituelle) et non selon l'utilisation ultime réelle ou selon qu'elles font partie ou non d'une espèce fabriquée dans le pays d'importation. La NCCD et le SH utilisent également des définitions acceptées sur le plan international dans le cas de bon nombre de produits (comme les profils en acier, les alliages métalliques et les textiles) et comportent des règles et des notes pour en faciliter l'administration et l'interprétation.

Le présent document de travail a pour objet d'examiner les avantages de l'adoption, par le Canada, de la Nomenclature du conseil de coopération douanière (NCCD) et du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (SH) aux fins de classification tarifaire et de statistiques, et d'énoncer les options en ce qui concerne le calendrier d'adoption d'une telle mesure.

Le Conseil de coopération douanière (le Conseil) a été créé à Bruxelles en 1950; son principal objectif était de simplifier et d'uniformiser tous les aspects des procédures douanières dans le monde. Pour atteindre cet objectif, le Conseil a établi la NCCD (anciennement connue sous le nom de Nomenclature tarifaire de Bruxelles ou NTB) comme cadre pour la classification des marchandises aux fins de l'application des tarifs douaniers. La NCCD est actuellement en usage dans 147 pays. Ni le Canada ni les États-Unis n'en font usage, même si le Canada utilise une version modifiée de la NCCD pour les produits chimiques et les plastiques. (On trouvera dans l'Annexe ci-jointe d'autres détails sur le Conseil et la NCCD.)

Les pays qui ont recours à la NCCD à des fins de classification tarifaire l'utilisent également pour présenter des statistiques commerciales. Toutefois, un comité du Conseil a travaillé à l'élaboration d'un nouveau système de codification des marchandises (le SH) qui, même s'il est fondé sur la NCCD, fournirait les renseignements supplémentaires sur les marchandises nécessaires aux fins de l'établissement de statistiques commerciales internationales, de la désignation des marchandises et de la préparation des factures et des documents d'expédition. Dans le cadre des travaux effectués sur le SH, on a déterminé un certain nombre d'aspects de la NCCD qui doivent être mis à jour et, par conséquent, on procède en même temps à l'élaboration d'une nouvelle NCCD (à des fins de classification tarifaire). (On trouvera à l'Annexe des renseignements plus détaillés au sujet du SH.)

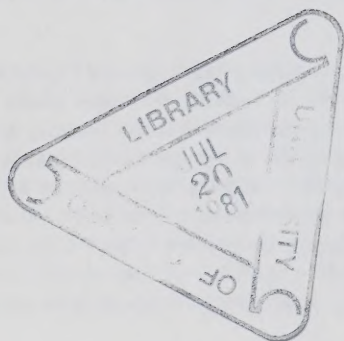
Même si le Canada n'a pas adhéré à la NCCD, (tout comme les États-Unis) il fait partie du Comité du SH et a participé activement à l'établissement du nouveau code des marchandises pour que l'on tienne compte de la technologie nord-américaine et des principaux produits de notre commerce d'importation et d'exportation. Pendant de nombreuses années, les signataires de la NCCD ont demandé au Canada d'adopter cette nomenclature à des fins de classification tarifaire, pour faciliter la comparaison des données tarifaires et commerciales internationales et permettre à leurs exportateurs de déterminer les taux tarifaires qui s'appliqueraient à l'égard de leurs expéditions au Canada. Un groupe interministériel (Finances, Affaires extérieures, Industrie et Commerce, Revenu et Statistique Canada) a été créé en 1972 afin d'étudier la possibilité d'adopter la NCCD comme base de la nomenclature tarifaire canadienne. À ce moment-là, il semblait que l'adoption générale de la NCCD, et en particulier son adoption par les États-Unis et le Canada, serait négociée dans le cadre du Tokyo Round (Négociations commerciales multilatérales (NCM)).

En 1975, on a préparé une ébauche du Tarif canadien selon le modèle de la NCCD, mais sans y donner suite, parce qu'il était alors évident que ni les États-Unis, ni les pays qui appliquaient à ce moment-là la NCCD, n'étaient disposés à soulever la question dans le cadre des NCM, étant donné que la transformation des tarifs américains et canadiens aurait entraîné des négociations compliquées qui n'auraient pu se tenir dans le cadre des NCM. En outre, le gouvernement américain a jugé que la NCCD était dépassée et insuffisante comme système général de classification tarifaire et que, avant de prendre une décision quant à son adoption, il faudrait attendre

Adoption par le Canada de la Nomenclature tarifaire et du Système de classification statistique établis par le Conseil de coopération douanière

Document de travail

Juillet 1981



Adoption par le Canada de la Nomenclature tarifaire et du Système de classification statistique établis par le Conseil de coopération douanière

Document de travail

Juillet 1981